

Seul le texte prononcé fait foi

**09.032 Compensation plus rapide des effets de la progression à froid pour
l'impôt fédéral direct
Audition de la CER-E, le 7 mai 2009**

**Exposé du conseiller d'Etat Christian Wanner, président de la Conférence des
directrices et directeurs cantonaux des finances**

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers aux Etats,

Nous remercions votre Autorité de nous donner aujourd'hui la possibilité de présenter le point de vue de la CDF.

Nous vous remercions également d'avoir examiné le dossier en accordant une attention particulière aux préoccupations des cantons sur la base de la prise de position de la CDF du 29 octobre 2008.

Contexte

Le Comité de la CDF a transmis par courrier du 29 octobre 2008 à la CER-E son avis sur l'initiative parlementaire 08.452 "Compensation immédiate des effets de la progression à froid".

- Le projet prévoyait la compensation immédiate au 1.1.2009 ainsi qu'une compensation annuelle de la progression à froid.
- Partant d'une enquête auprès des directrices et directeurs cantonaux des Finances, le Comité de la CDF avait déclaré à l'époque qu'il fallait renoncer à une compensation immédiate au 1er janvier 2009 (score: 12 voix contre 6). Le principe d'une compensation annuelle a aussi été rejeté (score: 15 voix contre 8). Néanmoins, d'aucuns (9 réponses) ont plaidé pour un abaissement de la valeur seuil donnant lieu à compensation périodique.

La CER-E avait alors largement suivi la position du Comité de la CDF. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir ainsi tenu compte de nos revendications.

Par la suite, le DFF a élaboré un projet pour une compensation anticipée de la progression à froid, projet qui a également été présenté aux cantons lors d'une audition entre le 5 décembre 2008 et le 15 janvier 2009. La CDF ne s'est pas prononcé à ce sujet. Les propos sur le fond quant au procédé en cas de compensation de la progression à froid sont toujours valables.

Le rapport de résultat de la procédure d'audition de janvier 2009 montre en effet aussi qu'une nette majorité des gouvernements cantonaux a plaidé pour l'application d'une valeur seuil donnant lieu à compensation de la progression à froid et préférerait renoncer à une compensation annuelle:

- 3 cantons approuvent la compensation annuelle (BL, GE, VD)
- 13 cantons plaident pour une compensation dès que le renchérissement dépasse la valeur seuil de 3%.

Ce résultat de l'audition confirme largement la position du Comité de la CDF du 29 octobre 2008.¹ La seule divergence réside dans la définition de la valeur seuil elle-même qui, de l'avis de la CDF, devrait être fixée plus haut, soit à 5%. Cette divergence n'est toutefois pas de nature fondamentale.

A la lumière de cette position de notre conférence, nous soutenons le message du Conseil fédéral.

Compensation de la progression à froid incontestée

La compensation de la progression à froid est incontestée en soi. En raison des tarifs d'impôt et des déductions fixés nominalement, l'inflation fait passer le contribuable à un palier de progression supérieur sans pour autant que ce dernier dispose d'un revenu réel supérieur. Autrement dit, cet effet a pour conséquence une augmentation de la charge fiscale alors que le pouvoir d'achat reste identique.

Vu la forte progression du tarif de l'impôt fédéral direct, il est particulièrement important que les tarifs d'impôt et les déductions soient adaptés au renchérissement. En outre, les impôts à tarif proportionnel (taux forfaitaire ou flat-rate tax) ne connaissent pas de progression à froid car le taux d'impôt est alors indépendant de la hauteur du montant imposé.

Les cantons ont des réglementations très diverses pour compenser la progression à froid. Les cantons de Bâle-Campagne, Vaud et - depuis le 1er janvier 2009 - du Jura appliquent la compensation annuelle de la progression à froid pour le tarif d'impôt via l'indexation automatique dudit tarif. Appenzell Rhodes-Extérieures n'a pas de réglementation contraignante pour la compensation. Celle-ci ne peut se faire que via une révision de la loi sur les impôts. La grande majorité des cantons compense la progression accumulée dès qu'elle dépasse une certaine valeur seuil.

¹ Nous n'avons aucune remarque concernant les autres éléments de l'audition, notamment l'application du tarif post-numerando aux prestations en capital provenant de la prévoyance et la délégation de compétence au DFF pour les futures adaptations.

Avantages de la valeur seuil par rapport à la compensation annuelle

L'application d'une valeur seuil répond en premier lieu à des considérations pratiques coûts - bénéfiques.

La politique monétaire solide de la BNS a permis de garantir la stabilité de la valeur monétaire en Suisse ces dernières années. Durant la période de 1996 à fin 2007, l'indice national des prix à la consommation a varié entre -0.1% et 2%, dont huit années sans dépasser 1%. En 2008, cet indice a connu une plus forte hausse à 2.4%, mais le renchérissement s'est à nouveau fortement tassé en raison de la récente évolution économique globale. Au vu de ces conditions générales, le Comité CDF avait déjà approuvé dans le courrier du 28.10.2008 une compensation anticipée de la progression à froid pour le 1er octobre 2010. L'utilité d'une adaptation annuelle des tarifs et des déductions au renchérissement est toutefois en décalage par rapport aux coûts d'une telle adaptation dans les cantons, et nous la rejetons aux motifs suivants:

- L'**allègement** de la charge fiscale individuelle induite **étant minime**, le surcroît de travail qu'il demande à l'administration est disproportionné.

Pour vous donner un ordre de grandeur sur la base des données disponibles: une compensation annuelle aurait permis un allègement moyen pour chaque contribuable de CHF 7.60 environ en 2003, de CHF 22.80 en 2004.

- L'objectif contredit l'exigence de **simplicité administrative** de l'imposition.
 - Pour les **cantons**, cela implique les travaux annuels suivants:
 - Intégration des tarifs dans les systèmes informatiques des cantons, avec tests et contrôles de vérification;
 - Adaptation des guides, formulaires et autres publications, de même que des déclarations d'impôt électroniques (en ligne et CD);
 - Intégration des tarifs pour l'impôt fédéral direct dans les tarifs de l'impôt à la source des cantons, y compris contrôles et vérification;
 - Mise en page graphique, impression et envoi des tarifs de l'impôt à la source aux employeurs et institutions de prévoyance;
 - Préparation des tarifs de l'impôt à la source pour leur importation dans les programmes de traitement des salaires. Le canton de Zurich p. ex., avec 17'000 employeurs et près de 132'000 employés, aurait besoin de 4 à 5 mois pour adapter les tarifs de l'impôt à la source.
 - Augmentation des demandes de contribuables en raison des incertitudes et de la perte de la prévisibilité de l'imposition.

- Pour **les employeurs et les institutions de prévoyance**, il faut en plus chaque année introduire et tester les nouveaux tarifs de l'impôt à la source dans les applications informatiques concernées.
- Lorsque le taux de renchérissement annuel est bas, l'augmentation par calcul n'est que minime pour une part des déductions et des échelons tarifaires. En raison de l'arrondissement des déductions prévu par la loi, nombre de déductions et échelons tarifaires resteraient inchangés, ce qui pourrait entraîner confusion et distorsion dans les relations de charge jusqu'à la non-adaptation des déductions. Il faudrait par ailleurs gérer un compte témoin en arrière-plan. Dès que, une des années suivantes, le renchérissement aurait atteint le niveau requis pour l'arrondissement de la déduction, il faudrait rattraper l'adaptation de la déduction.
- Pour gérer l'arrondissement des déductions, la règle en vigueur des art. 39 al. 1 et 215 al. 1 LIFD ne devrait en conséquence pas être reprise sans autre dans le nouveau régime d'une compensation plus fréquente. On peut vraiment se demander s'il ne faut pas déterminer les déductions au franc près plutôt que les arrondir au centième. Ceci ne serait pas complètement nouveau, puisque p. ex. les revenus du travail et de la fortune de même que les déductions pour l'entretien des immeubles en propriété et le pilier 3a sont déjà aujourd'hui pris en compte au franc près dans le calcul du revenu imposable.
- Avec pour résultat une **incertitude supplémentaire dans le processus de budgétisation** (évaluation des parts à l'IFD).
- En cas de **renchérissement négatif**, plus probable en cas de compensation annuelle, il faudrait par conséquent également corriger, voire réduire les tarifs et déductions. Dans une perspective macro-économique, ce serait très problématique en temps de déflation. Le Conseil national exclut à juste titre l'adaptation en tel cas. Ce problème se pose ainsi uniquement en cas de compensation annuelle. En revanche, il ne se pose pas avec le seuil de renchérissement: si une année le renchérissement est négatif, la compensation serait simplement reportée - un argument de plus contre la compensation annuelle.
- L'adaptation annuelle de l'IFD pourrait accroître la pression à instaurer des **réglementations cantonales** ad hoc - 23 cantons seraient concernés! - ce qui accentuerait sensiblement les effets mentionnés.

Entrée en vigueur

Dans les cantons, il faudrait obtenir le plus rapidement possible la certitude que la compensation de la progression à froid sera appliquée. Les procédures administratives et les systèmes techniques doivent être adaptés. Pour la fixation des tarifs de l'impôt à la source, qui doivent être connus au début de la période fiscale, les cantons ont besoin des informations dès la mi-année.

La décision du Conseil national tient compte de cette problématique dans la mesure où elle fixe le niveau de l'indice le 30 juin avant le début de la période fiscale, néanmoins les coûts de l'adaptation annuelle subsistent.

Bilan

En résumé, on peut dire que la compensation de la progression à froid n'est pas contestée en tant que telle. De l'avis de la CDF, elle devrait avoir lieu plus souvent que jusqu'à présent. Une compensation annuelle impliquerait toutefois des coûts de mise en œuvre disproportionnés par rapport à l'utilité limitée pour les contribuables en période de faible inflation. Les cantons rejettent donc nettement, presque sans exception, la compensation annuelle. Ils craignent également qu'une telle décision les force involontairement à changer leur législation fiscale, ce qui constituerait une ingérence indirecte dans leur souveraineté. Dans cette optique, il convient de privilégier l'application d'un seuil de renchérissement de 3%.